

(Bezwaar tegen) niet tijdig nemen van een besluit. Prematuur beroep. (Medemblik)

CRvB 11-10-2016, ECLI:NL:CRVB:2016:3852, m.nt. J.C. de Wit

Instantie

Centrale Raad van Beroep

Datum

11 oktober 2016

Magistraten

Mr. R.H.M. Roelofs

Zaaknummer

15-6093 WWB

Noot

J.C. de Wit

Folio weergave

[Download gedrukte versie \(PDF\)](#)

Vakgebied(en)

Sociale zekerheid bijstand / Algemene bijstand

Sociale zekerheid algemeen / Algemeen

Brondocumenten

ECLI:NL:CRVB:2016:3852, Uitspraak, Centrale Raad van Beroep, 11 oktober 2016;

Wetgeving

(Art. 4:13, 4:17, 6:2, 6:10, 6:12, 6:19, 7:10, 8:86, 8:104 Awb)

Essentie

(Bezwaar tegen) niet tijdig nemen van een besluit. Prematuur beroep. (Medemblik)

Samenvatting

Artikel 6:2 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) mist toepassing, omdat het besluit van 25 februari 2015 niet aan de vereisten van een besluit als bedoeld in artikel 1:3 Awb voldoet.

De voorzieningenrechter had het beroep tegen het besluit van 25 februari 2015 onder de gegeven omstandigheden als een beroep tegen het uitblijven van een beslissing op het (op 28 februari 2015 gemaakte) bezwaar tegen dat besluit moeten aanmerken. Aangezien de beslistermijn ten tijde van het instellen van dit beroep nog niet was verstreken, had de rechtbank dit beroep als zijnde prematuur niet-ontvankelijk dienen te verklaren. Voorts had de voorzieningenrechter het inmiddels genomen bestreden besluit met toepassing van artikel 6:19 van de Awb mede in de beoordeling dienen te betrekken. Nu dit niet is gebeurd zal de Raad de aangevallen uitspraak vernietigen. Doende wat de voorzieningenrechter zou behoren te doen, zal de Raad het beroep tegen het uitblijven van de beslissing op bezwaar niet-ontvankelijk verklaren en tevens het bestreden besluit alsnog bij zijn beoordeling in hoger beroep betrekken. Daartoe wordt het volgende overwogen.

Partij(en)

Uitspraak op het hoger beroep tegen de uitspraak van de rechtbank Noord-Holland van 13 augustus 2015, 15/1729 (aangevallen uitspraak)

[Appellant] te [woonplaats] (appellant)

het college van burgemeester en wethouders van Medemblik (college)

Uitspraak

Procesverloop

Appellant heeft hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 30 augustus 2016. Appellant is niet verschenen. Het college heeft zich laten vertegenwoordigen door mr. A.D. Weber.

Overwegingen

1.

De Raad gaat uit van de volgende in dit geding van belang zijnde feiten en omstandigheden.

1.1.

Appellant heeft op 18 december 2014 een aanvraag om langdurigheidstoeslag ingediend. Op 20 februari 2015 heeft appellant bezwaar gemaakt tegen het uitblijven van een beslissing op zijn aanvraag en het college tevens in gebreke gesteld. Bij besluit van 25 februari 2015 heeft het college de aanvraag om langdurigheidstoeslag afgewezen op de grond dat appellant de afgelopen twaalf maanden al eerder een langdurigheidstoeslag is toegekend. Het verzoek om een dwangsom heeft het college afgewezen omdat het binnen twee weken na de ingebrekestelling alsnog op de aanvraag heeft beslist.

1.2.

Op 28 februari 2015 heeft appellant bezwaar gemaakt tegen het besluit van 25 februari 2015 en op 25 maart 2015 beroep ingesteld tegen de afwijzing van de langdurigheidstoeslag.

1.3.

Bij besluit van 16 april 2015 heeft het college het bezwaar tegen het besluit van 25 februari 2015 voor zover dit betrekking heeft op de afwijzing van de dwangsom ongegrond verklaard.

1.4.

Bij besluit van 7 mei 2015 (bestreden besluit) heeft het college het bezwaar tegen het besluit van 25 februari 2015 voor zover dit ziet op de afwijzing van de langdurigheidstoeslag ongegrond verklaard.

2.

Bij de aangevallen uitspraak heeft de voorzieningenrechter van de rechtbank (voorzieningenrechter), voor zover hier van belang, het beroep van appellant tegen het besluit van 25 februari 2015 niet-ontvankelijk verklaard. Artikel 6:2 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) mist toepassing, omdat het besluit van 25 februari 2015 niet aan de vereisten van een besluit als bedoeld in artikel 1:3 van de Awb voldoet.

3.

Appellant heeft zich in hoger beroep tegen de aangevallen uitspraak gekeerd.

4.

De Raad komt tot de volgende beoordeling.

4.1.

De voorzieningenrechter had het beroep tegen het besluit van 25 februari 2015 onder de gegeven omstandigheden als een beroep tegen het uitblijven van een beslissing op het (op 28 februari 2015 gemaakte) bezwaar tegen dat besluit moeten aanmerken. Aangezien de beslistermijn ten tijde van het instellen van dit beroep nog niet was verstreken, had de rechtbank dit beroep als zijnde prematuur niet-ontvankelijk dienen te verklaren. Voorts had de voorzieningenrechter het inmiddels genomen bestreden besluit met toepassing van artikel 6:19 van de Awb mede in de beoordeling dienen te betrekken. Nu dit niet is gebeurd zal de Raad de aangevallen uitspraak vernietigen. Doende wat de voorzieningenrechter zou behoren te doen, zal de Raad het beroep tegen het uitblijven van de beslissing op bezwaar niet-ontvankelijk verklaren en tevens het bestreden besluit alsnog bij zijn beoordeling in hoger beroep betrekken. Daartoe wordt het volgende overwogen.

4.2.

Ingevolge artikel 36, derde lid, van de WWB kan een persoon slechts eenmaal binnen een periode van twaalf maanden in aanmerking komen voor een langdurigheidstoeslag. Uit de gedingstukken blijkt dat het college aan appellant bij besluit van 3 september 2014 reeds een langdurigheidstoeslag, met als peildatum 2 september 2014, heeft toegekend. Dit betekent dat het college de aanvraag van 18 december 2014 om langdurigheidstoeslag terecht heeft afgewezen, omdat in de periode

van twaalf maanden onmiddellijk voorafgaande aan het verzoek om langdurigheidstoelage reeds een langdurigheidstoelage aan hem was verleend.

4.3.

Uit 4.2 volgt dat het beroep tegen het, mede in de beoordeling betrokken, bestreden besluit geen doel treft. De Raad zal dit beroep alsnog ongegrond verklaren.

5.

Voor een veroordeling in de proceskosten bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Centrale Raad van Beroep

- vernietigt de aangevallen uitspraak;
- verklaart het beroep tegen het uitblijven van een beslissing op het bezwaar tegen het besluit van 25 februari 2015 niet-ontvankelijk;
- verklaart het beroep tegen het besluit van 7 mei 2015 ongegrond;
- bepaalt dat het college aan appelland het in beroep en in hoger beroep betaalde griffierecht van in totaal € 168,- vergoedt.

Noot

Auteur: J.C. de Wit^[1]

Naschrift

1.

Materieelrechtelijk is deze uitspraak glashelder. Het college van burgemeester en wethouders van Medemblik (hierna: college) wijst de aanvraag langdurigheidstoelage van appelland af omdat binnen twaalf maanden voorafgaand aan het verzoek al langdurigheidstoelage aan appelland is toegekend.

Het probleem is echter dat het college deze op het eerste gezicht toch vrij eenvoudige beslissing pas ruim twee maanden na ontvangst van de aanvraag neemt en eerst nadat de appelland het college in gebreke heeft gesteld. Het trage handelen van het college in combinatie met een appelland die niet wordt bijgestaan door een juridisch deskundige en een aantal slordigheden aan de kant van de Centrale Raad van Beroep (hierna: CRvB of Raad) vormen, in weerwil van de materieelrechtelijke eenvoud, de ingrediënten voor een nagenoeg onoplosbare procesrechtelijke puzzel. In het vervolg van deze noot zal ik een poging wagen om deze puzzel toch op te lossen aan de hand van de opeenvolgende fasen in het proces, met als doel aan te geven hoe dergelijke procesrechtelijke problemen kunnen worden voorkomen. Allereerst zal de fase vanaf de aanvraag tot en met het primaire besluit worden besproken, aansluitend de fase vanaf het primaire besluit tot en met de besluiten op bezwaar. Daarna wordt ingezoomd op de beroepsfase in eerste aanleg en ten slotte komt de hoger beroepsfase bij de CRvB aan bod. Er zal alleen worden ingegaan op de procesrechtelijke aspecten van de procedure. De materieelrechtelijke aspecten zullen niet nader worden besproken.

2.

Appelland doet op 18 december 2014 (de rechtbankuitspraak noemt overigens 16 december 2014 als aanvraagdatum, Rb. Noord-Holland 13 augustus 2015, ECLI:NL:RBHNO:2015:6831, r.o. 2) een aanvraag om langdurigheidstoelage. Voor het beslissen op deze aanvraag is de wettelijke termijn van het eerste en tweede lid van artikel 4:13 Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) van toepassing. De beslistermijn bedraagt derhalve acht weken. Op 20 februari 2015, dat is meer dan acht weken na het indienen van de aanvraag, dus na ommekomst van de beslistermijn, maakt appelland bezwaar tegen het uitblijven van een beslissing op zijn aanvraag en stelt hij het college in gebreke. Het in gebreke stellen van het college wegens het uitblijven van een beslissing op zijn aanvraag is op grond van artikel 4:17 Awb nodig om (mogelijk) een dwangsom wegens niet tijdig beslissen te kunnen eisen. Daarnaast is het ingevolge het tweede lid van artikel 6:12 Awb ook een van de voorwaarden waaraan moet zijn voldaan om een beroepschrift tegen het niet tijdig nemen van een besluit te kunnen indienen. Het instellen van beroep is namelijk de juiste procesrechtelijke actie bij het niet tijdig nemen van een besluit, artikel 7:1, lid 1, aanhef en sub f Awb. Het maken van bezwaar tegen het niet tijdig nemen van een beslissing op een aanvraag, zoals appelland heeft gedaan, is op grond van de Awb dus niet mogelijk. Het college was derhalve onbevoegd om van dit als bezwaar ingediende beroep kennis te nemen. Daarom had het college naar mijn mening op

grond van het eerste lid van artikel 6:15 Awb het beroep moeten doorzenden aan het wel bevoegde orgaan, in casu de bestuursrechter bij de rechtbank. Deze had het beroep dan niet-ontvankelijk behoren te verklaren omdat niet was voldaan aan de eis in het tweede lid van artikel 6:12 Awb dat twee weken waren verstreken na de dag waarop de belanghebbende het college in gebreke heeft gesteld. Als niet heel duidelijk in het bezwaar zou zijn aangegeven dat het was gericht tegen het niet tijdig nemen van een besluit, zou een andere mogelijkheid zijn geweest om het bezwaar aan te merken als een voor het begin van de termijn ingediend, dus een prematuur, bezwaarschrift op grond van artikel 6:10, lid 1, Awb.

De ingebrekestelling heeft effect want het college neemt binnen enige dagen na de ontvangst op 25 februari 2015 een besluit op de aanvraag en geeft in dit besluit ook aan dat geen dwangsom zal worden betaald omdat binnen twee weken na de ingebrekestelling op de aanvraag is beslist. Dit is op zich een rechtmatig besluit. Het college lijkt richting appelland niets te hebben gezegd over het ingediende bezwaar tegen het uitblijven van de beslissing. Dit is juridisch gezien niet onbegrijpelijk, maar voor deze waarschijnlijk niet juridisch geschoolde appelland, wellicht wel verwarrend en onduidelijk.

3.

Appelland reageert vrijwel per omgaande, op 28 februari 2015, op het primaire besluit waarin dus zowel het verzoek om langdurigheidstoelage als om een dwangsom is afgewezen. Uit de uitspraak van de CRvB blijkt dat appelland tegen beide afwijzingen bezwaar heeft ingesteld omdat het college twee besluiten op bezwaar neemt. Eén op 16 april 2015 waarin het college het bezwaar tegen de afwijzing van de dwangsom ongegrond verklaart en één op 7 mei 2015 waarin het college het bezwaar tegen de afwijzing van de langdurigheidstoelage ongegrond verklaart. Appelland wacht deze besluiten op bezwaar echter niet af en stelt op 25 maart 2015, precies vier weken na het primaire besluit, dus als de bezwaartermijn nog niet is verlopen, beroep in tegen de afwijzing langdurigheidstoelage. Op basis van rechtsoverweging 1.2 van de CRvB-uitspraak had de griffier van de rechtbank dit beroepschrift mijns inziens kunnen kwalificeren als een bezwaarschrift en dan zou hij het op grond van artikel 6:15, lid 1, Awb hebben moeten doorzenden naar het college. Een andere mogelijkheid zou zijn geweest om dit beroepschrift als prematuur aan te merken en het beroep niet-ontvankelijk te verklaren op grond van het eerste lid van artikel 6:10 Awb. Geen van beide is echter gebeurd, zo blijkt uit de uitspraak van de CRvB. De Raad oordeelt dat het laatste had moeten gebeuren, r.o. 4.1. Deze rechtsoverweging roept echter wel enige vragen op, als ook wordt gekeken naar wat de rechtbank opmerkt over dit beroepschrift. De rechtbank lijkt de inhoud van het beroepschrift nauwkeurig weer te geven. Het beroep was, aldus de rechtbank, gericht tegen het besluit van 25 februari 2015 omdat dit besluit volgens appelland niet tijdig was genomen en onrechtmatig was. Het beroep diende daarom, zo heeft appelland gesteld, te worden vernietigd waardoor het college nog altijd geen besluit op zijn aanvraag zou hebben genomen, Rb. Noord-Holland, 13 augustus 2015, ECLI:NL:RBHNO:2015:6831, r.o. 5. In het licht van deze overweging van de rechtbank is het enerzijds niet onlogisch dat (de griffier van) de rechtbank het beroep niet heeft doorgezonden dan wel als prematuur beroep heeft aangemerkt. Anderzijds maakt deze overweging van de rechtbank het oordeel van de CRvB dat het beroep is gericht tegen het primaire besluit waarin de langdurigheidstoelage is afgewezen en als prematuur beroep tegen het uitblijven van de beslissing op bezwaar moet worden aangemerkt, tamelijk onbegrijpelijk, r.o. 2 en 4.1.

4.

Uit de uitspraak van de Raad blijkt dat appelland niet slechts een bodemprocedure is gestart maar ook een verzoek om voorlopige voorziening moet hebben gedaan. Dit blijkt overigens pas in rechtsoverweging 2 waar de CRvB aangeeft dat de aangevallen uitspraak afkomstig is van de voorzieningenrechter. Gezien het feit dat tegen deze uitspraak hoger beroep is ingesteld en dat dit hoger beroep onvankelijk is, moet de voorzieningenrechter hebben 'kortgesloten' en uitspraak hebben gedaan in de hoofdzaak, omdat het hoger beroep anders niet-ontvankelijk zou zijn geweest, artikel 8:104, lid 1 en 2 jo. 8:84, lid 1 en 8:86, lid 1 Awb. Behalve deze verrassing in rechtsoverweging 2 is ook het vervolg van deze rechtsoverweging tamelijk curieus te noemen. De CRvB geeft aan dat het beroep van appelland niet-ontvankelijk is verklaard. De reden hiervoor is, aldus de CRvB:

"Artikel 6:2 Awb mist toepassing, omdat het besluit van 25 februari 2015 niet aan de vereisten van een besluit als bedoeld in artikel 1:3 Awb voldoet."

In rechtsoverweging 6 en 7 van de uitspraak van de voorzieningenrechter van de Rechtbank Noord-Holland wordt het volgende overwogen:

"De rechtbank is van oordeel dat het besluit voldoet aan de vereisten van artikel 1:3 van de Awb. Dat eiser van mening is dat het besluit van 25 februari 2015 niet juist en niet rechtmatig is, doet niet af aan het karakter van het besluit (...) Gelet op het bovenstaande is de rechtbank van oordeel dat in de onderhavige procedure artikel 6:2 van de Awb niet van toepassing is." (Rb. Noord-Holland 13 augustus 2015, ECLI:NL:RBNHO:2015:6831)

De weergave van de CRvB van het oordeel van de voorzieningenrechter lijkt me evident onjuist. Zelfs als het toevoegen van het woordje 'niet' als een kennelijke verschrijving zou worden aangemerkt, blijft dit een onbegrijpelijke passage.

5.

Zoals hierboven al opgemerkt oordeelt de CRvB dat de rechtbank het op 25 maart 2015 ingestelde beroep als zijnde prematuur niet-ontvankelijk had dienen te verklaren, r.o. 4.1.

Verder overweegt de CRvB dat het besluit van 7 mei 2015 waarbij het bezwaar tegen de afwijzing van de langdurigheidstoelage ongegrond wordt verklaard een zogenaamd 6:19-besluit is. Dit lijkt me niet correct, artikel 6:19 Awb spreekt namelijk van een besluit tot intrekking, wijziging of vervanging van het bestreden besluit en dat is niet het geval. Het besluit van 7 mei 2015 is een besluit waarin het bezwaar ongegrond wordt verklaard. Het gevolg hiervan is dat het primaire besluit ongewijzigd blijft zodat niet kan worden gesproken van intrekking, wijziging of vervanging van het bestreden besluit. Ook de memorie van toelichting geeft aan dat een beslissing op bezwaar niet geldt als een besluit in de zin van artikel 6:19, lid 1 Awb ([Kamerstukken II 2010/11, 32450, 3](#), p. 36-37, zie ook *Tekst & Commentaar Awb*, art. 6:19 Awb). Al met al is rechtsoverweging 4.1 innerlijk tegenstrijdig omdat de CRvB oordeelt dat het beroep als zijnde prematuur niet-ontvankelijk dient te worden verklaard met als gevolg dat geen inhoudelijke beoordeling van het besluit plaatsvindt maar dan toch op naar mijn mening onjuiste gronden tot het oordeel komt dat het besluit inhoudelijk dient te worden getoetst.

6.

Deze uitspraak van de CRvB vertoont enige trekken van de Wet van Murphy. De uitspraak is wat betreft de weergave van het procesverloop onvolledig en mede door een aantal, laat ik het voorzichtig uitdrukken, slordigheden is het een lastig te doorgronden geheel. Dit alles, en misschien wel deze hele procedure, was mijns inziens te voorkomen geweest als het college tijdig had beslist op de aanvraag om langdurigheidstoelage van appelland. Het klinkt eenvoudig en zo eenvoudig is het denk ik ook.

Voetnoten

[1]

Joke de Wit is universitair hoofddocent Bestuursrecht aan Erasmus School of Law en voorzitter van de sociale kamer van de bezwaarschriftencommissie van de gemeente Rotterdam.